

Sánta Orsolya

Európa és egy tál „forró krumpli”¹ – a dublini rendszer

DOI 10.17047/HADTUD.2018.28.2.95

A dublini rendszer célja, hogy minél gyorsabban és egyértelmű kritériumok alapján megállapításra kerüljön, mely tagállam felelős egy harmadik országbeli vagy hontalan személy által a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékkérelem megvizsgálásáért. A dublini rendszer egyértelmű iránymutatást ad arra, hogyan kell meghatározni a felelős tagállamot. 2015-ben azonban kiderült, hogy ez a rendszer nem alkalmas arra, amire eredetileg létrejött. A tagállamokon egyre nőttek a terhek, és a rendszer mechanikus, gépies, automatikus alkalmazása váltotta fel az addigi hierarchia-alapú megközelítést. Ez azonban sem a tagállamoknak, sem a menedékkérőknek nem kedvez, és a rendszer hiányosságai mindennél jobban előtérbe kerültek. A dublini rendszer reformjától várták a problémák orvoslását, de a migrációs áramlás csökkenésével a problémák mintha kevésbé lennének égetőek, a javaslatok pedig egyre kevésbé életszerűek.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a KEMR) mítosza már lassan három évtizede lebeg az uniós jogalkotók képzeletében, de a megvalósítás felé vivő út sokkal göröngyösebb, kacsaringósabb és több akadályt rejt magában, mint azt gondolták volna.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer kulcseleme a dublini rendszer, amelynek célja, hogy hatékonyan és gyorsan meg lehessen állapítani, mely tagállam felelős a menekültügyi eljárás lefolytatásáért. A 2015-ös év megmutatta, hogy tömegek Európába érkezésére ez a rendszer nincs felkészülve, és ilyen esetben csakis arra van mód, hogy a felelősség-meghatározás mechanikusan, Eurodac²-találatokra építve történjen, egyszersmind az unió határain fekvő országokra tolvá a felelősséget.

Ezeket a terheket az érintett tagállamok nem bírták, és olyan aránytalanná vált a rendszer, hogy nemcsak lehetőségük nem volt a túlterhelt tagállamoknak arra, hogy tételesen betartsák a Rendeletet, de a szándék is egyre kevésbé volt meg. A határidők

1 A „forró krumpli” egy angol idióma, amellyel kényes témákra, ügyekre szoktak utalni. A kínos ügyekkel úgy van az ember, hogy igyekszik elkerülni, elhárítani magától, mint a forró krumplit: jobb dobálni, mert ha sokáig van az ember markában, még megsüti a kezét.

2 Eurodac – Az EU rendészeti szolgálatok ujjlenyomat-nyilvántartásainak adatbázisa, amelyet az EU-országokba való illegális bevándorlás kezelésére használnak fel.

be nem tartása, vagy a felelősség el nem fogadása miatt végül a felelősség rengeteg esetben szállt át a megkereső tagállamokra (a célszágokra), és ezek az országok is egyre nehezebben bírták a terhelést. Ennek eredményeképp a dublini rendszer átlényegült: nem arról szól már, hogy megtalálják a felelős tagállamot, hanem arról, hogy ki mindenki nem vállalja a felelősséget a kérelem megvizsgálásáért.

Úgy tűnik, a szolidaritás, a terhek közös viselése, a menedékkérőknek nyújtandó segítség, és maguk a menedékkérők is igazából olyanok a tagállamoknak, mint a forró krumpli, amit nem jó sokáig egy marokban fogni, mert megsüti a kezünket.

A helyzet megoldására született javaslat, a Dublin IV nem változtat sem a szélső országokra, sem a célszágokra nehezedő terheken. A Dublin IV-et ért kritikák és a migrációs áramlás csökkenése miatt a reformfolyamat megrekedt, miközben a tagállamok tovább vitatkoznak azon, hogy a terhek megosztása, vagy a külső határok védelme lenne a fontosabb. Míg a viták politikai szinten zajlanak már nemcsak a migrációról, hanem Európa identitásáról és arról, hogy milyenné kellene, vagy épp nem kellene formálni, addig a tagállamok hatásai a legnagyobb leterheltség kellős közepén is teszik a dolgukat.

A dublini rendszer tükröt tart elénk, amelyben ott látjuk a huszonnyolc plusz négykarú Európát, amint egyik kezéből másikba dobálja a forró krumplikat: a menedékkérőket.

A dublini rendszer létrejötte és legfőbb elvei

A dublini rendszer a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kulcseleme, amely garantálja, hogy minden egyes, az Európai Unió valamely tagállamában benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet megvizsgáljon egy adott tagállam, de azt is kimondja, hogy milyen módon állapítható meg, hogy melyik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért.

A Dublini Egyezménytől a Rendeletig

Az 1990. június 15-én aláírt Dublini Egyezmény szabályozta elsősorban a menedékjogi kérelmek uniós szintű kérdéseit. A megállapodás 1997-ig nem volt kötelező jellegű. Az 1997-ben aláírt és 1999 májusában hatályba lépett amszterdami szerződés elfogadásával a menekültügy „közös ügyé” vált. Ez a szerződés tekinthető a közös európai menekültügyi rendszer kialakítása felé tett első jelentős lépésnek.

Az Európai Tanács 1999-es tamperei következtetésével³ (A szabadság, a biztonság és az igazságosság Európája felé: A tamperei sarokkövek) első helyre emelkedett a közös menekültügyi és migrációs politika kérdése. A tamperei következtetés fektette le a dublini rendszer alapját is azáltal, hogy megfogalmazták: a közös európai menekültügyi rendszer része kell, hogy legyen egy olyan megállapodás, amely lehetővé teszi, hogy megállapítható legyen, melyik az a tagállam, amely megvizsgálja egy adott személy menedékjog iránti kérelmét.

3 <http://www.refworld.org/docid/3ef2d2264.html>

2013. június 26. napján az addig létező Dublin II Rendeletet módosították. Az új rendelet a Dublin III, azaz a 604/2013. számú EU parlamenti és tanácsi rendelet 2014. január 1-én lépett hatályba.

A dublini rendelet elvei

A Dublin III Rendelet fókuszába a gyermekek mindenek felett álló érdeke és a család egysége került. A dublini eljárásba bekerült személyek számára nagyobb védelmet és eljárási garanciákat nyújt az új rendelet: kiemeli az információhoz való jogot, a személyes meghallgatást kötelezővé teszi, a kiskorúak számára garanciákat nyújt, előtérbe helyezi a családi eljárásokat (ideértve a családdegyesítési eljárásokat), az eltartott személyek helyzetére nagyobb figyelmet szán, garantálja a jogorvoslathoz való jogot, szabályozza az őrizetre vonatkozó előírásokat, a transzfer végrehajtása előtti információcserét, továbbá a rendeletbe beépült egy korai előrejelző mechanizmus és egy válságirányítási rendszer is.

A dublini rendelet a 7. cikkben megfogalmazza azt a hierarchiát, aminek figyelembe vétele mellett meg kell határozni a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamot. E szerint elsőként kell figyelembe venni a kísérő nélküli kiskorúak helyzetét (8. cikk). A gyermek mindenek felett álló érdeke azt kívánja, hogy ha a gyermeknek családtagja él valamely tagállamban, akkor e tagállam vizsgálja meg a kérelmét. A család egysége (9., 10. és 11. cikk) szintén elsőbbséget élvez, vagyis a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a családtagokat egyesítsék, és a családtagokat ne szakítsák szét egymástól. A legális belépés (12. cikk) valamilyen tartózkodási engedély vagy vízum birtokában szintén egyértelműen kifejezi, hogy az a tagállam felelős a menekültügyi eljárás lefolytatásáért, amelyik a külföldi számára vízumot vagy tartózkodási engedélyt bocsátott ki, ezzel lehetővé téve, hogy az adott személy be tudjon lépni a tagállamok területére. Ha az előbb felsoroltak egyike sem áll fent, de bizonyítható, hogy a külföldi illegálisan lépett tagállamok területére, akkor az a tagállam felelős a menekültügyi eljárás lefolytatásáért, amely tagállamon keresztül a külföldi először a tagállamok területére lépett (13. cikk). A felelősség meghatározásában fontos kérdés, hogy vízummentesen utazik-e be a külföldi az adott tagállamba (14. cikk) vagy, hogy repülőtéri tranzitban nyújtotta-e be a kérelmét (15. cikk). Fontos felelősségi kritérium lehet az eltartotti viszony, ha például a kérelmező vagy más tagállamban tartózkodó családtagja ápolásra szorul, ez alapján is meghatározható a felelősség (16. cikk). A rendelet lehetőséget ad arra is, hogy az a tagállam, amelyikben a kérelmező benyújtotta a kérelmét, és amelyik más tagállamot tart felelősnek a menekültügyi eljárás lefolytatásáért (mert például a külföldi már más tagállamban is nyújtott be menedékkérelmet), dönthet úgy, hogy lefolytatja a menekültügyi eljárást, vagyis nem adja át a külföldit az eredetileg felelős tagállamnak. (17. cikk (1) bekezdés), de ez a tagállam kérhet egy másik, egyébként nem felelős tagállamot arra, hogy vegye át a kérelmezőt, és vizsgálja meg a menedékjogi kérelmét valamilyen alapos humanitárius okra tekintettel.

Ha a fentiek közül egyik sem alkalmazandó vagy egyik eset sem áll fenn, de a külföldi esetében van egy Eurodac-találat, amely azt mutatja, hogy más tagállamban már kérelmezett korábban, akkor erre hivatkozással keresheti meg az adott tagállam azt, amelyikben előzetesen már benyújtott menedékkérelmet a külföldi.

Gyakorlati tapasztalatok

A dublini osztályon szerzett tapasztalataim azt a képet látszanak megerősíteni, hogy a tagállamok inkább elutasítják a megkereséseket, vagyis még olyankor sem vállalják a felelősséget a menedékkérelem megvizsgálásért, amikor ténylegesen azok lennének a felelősök.

2015 decemberében az Európai Bizottság részére készített egy jelentést az ICF International,⁴ amelynek célja az volt, hogy egy átfogó elemzést adjon a Rendelet gyakorlati végrehajtásáról, megvizsgálja annak hatékonyságát, és felmérje, hogy mely területeken szükséges módosítani azt. Az ICF International által készített tanulmányhoz 19 tagállam, köztük Magyarország is szolgáltatott adatokat.

A tanulmány legfontosabb megállapításai közt szerepel, hogy *a menedékkérők szempontjából a dublini rendszer igenis hatékony*, hiszen egyértelműen és világosan megállapítható, mely tagállam felelős az illető menekültügyi eljárásának lefolytatásáért. Az alapvető jogok ügynöksége (FRA) szerint *a dublini rendszer hatékonyan biztosítja a menedékkérők számára a nemzetközi védelemhez kapcsolódó eljáráshoz történő hozzáférést, és segít elkerülni a „vándorló menekültek” jelenséget*. Az EU szempontjából a rendszer célja, hogy a legfőbb prioritások mellett legyen egy felelősnek kijelölhető tagállam, gyors és könnyű hozzáférést garantáljon a rendszer a menekültügyi rendszerhez, és megfékezze a vándorlást (több országban benyújtott kérelem). *A dublini rendszer tehát teljesíti azt az elvárást, hogy egyértelmű módszert tud kínálni a felelős tagállam megállapításához.*

Ugyanakkor a jelentés rámutat a hiányosságokra is. 2015 nyarán olyan mértékű embertömeg került ebbe a rendszerbe, amelyet egyszerűen képtelenség volt kezelni. Bebizonyosodott, hogy a dublini rendszert nem olyan helyzetre találták ki, ahol naponta tízezzrel érkeznek az emberek egy tagállamba. Emiatt az alapvető célkitűzéseket sem sikerült megvalósítani. Azokban a tagállamokban, ahol naponta több ezren nyújtottak be kérelmet, komoly kapacitásproblémák voltak, ami miatt az ügyek elhúzódtak, a dublini ügyintézés is átalakult. A magyar dublini egység például 2015 nyarán úgy döntött, azokban az esetekben, ahol Magyarország az eljárás lefolytatásáért felelős tagállam (több tízezer ilyen ügyről beszélünk), nem küld pozitív választ, hanem a Rendelet 25. cikk (2) bekezdése alapján „hallgatólagosan” fogadja el a felelősséget, mivel másképp nem képes feldolgozni az ügyeket. Belátható, hogy ez lassítja a felelősség megállapítását, a transzferinformáció kommunikálásának hiányában az átadást végrehajtó tagállam dolgát is nehezíti.

Ez tehát azt jelenti, hogy a tagállamok nem egyformán értelmezik és alkalmazzák a dublini rendelet alapján lefektetett kritériumokat. A 2015. évi ügyteher nem is tette lehetővé, hogy *minden menedékkérő személyes háttérét figyelembe véve* keressék meg az ügyintézők a felelős tagállamot. Egyrészt ennyi ember ügyében még a meghallgatásra sem került sor sok esetben, hiszen a kérelmező még azon a napon eltűnt, amikor a kérelmét benyújtotta. Másrészt a kapacitáshiány sem tette lehetővé az ügyek

4 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (2017. 09. 07)

alapos vizsgálatát, azt az utánaírást és energia-befektetést, amit egy-egy családgye-sítési eljárás igényel.

A tanulmány a családi eljárások kapcsán arra is kitér, hogy a tagállamok többsége szerint nem könnyű a bizonyítékok beszerzése, de az is problémát okoz, hogy nem minden tagállam ért egyet a bizonyítékokkal kapcsolatban. Azaz a tagállamok közt vita tárgyát képezi, hogy mi fogadható el bizonyítékként és mi nem. Míg például a vízuminformációs rendszerből vagy az Eurodac-rendszerből származó adatokat minden tagállam egyértelmű bizonyítékként kezeli, a családi kapcsolatok igazolása ennél keményebb dió. Időigényesebb, de még a befektetett idő és energia sem mindig elég, ha a megkeresett tagállam szerint a benyújtott dokumentum nem bizonyítja a család kapcsolat fennállását. Emiatt pedig a családi eljárás kritériuma hátrébb helyeződik, és a felelősség megállapítására vonatkozó eljárás során előbbre kerül az egyszerűbben bizonyítható szabálytalan belépés kritériuma, és nem azt a tagállamot keresi meg a vizsgálatot folytató tagállam, amelyben a kérelmező családja él, hanem azt, amelyiken keresztül a tagállamok területére lépett.

A túlterhelt rendszer belső problémája, hogy nem veszi figyelembe a menedékkérők igényeit, ami az egyik legfőbb mozgatórugója a másodlagos mozgásnak. Például elég csak azt megnézni, hogy Magyarországon azért nyújtottak be tömegesen kérelmet a menedékkérők, hogy innen továbbmehessenek olyan országokba, ahol családtagjuk, rokonuk, ismerősük él. Hiába ad lehetőséget a Rendelet a családgye-sítési eljárásokra, sajnos kevés esetben alkalmazzák a tagállamok. Könnyen belátható, hogy ez a mechanizmus a felelősséget megint a schengeni határon fekvő országokra tolja, akik már így is alig bírják szusszal. A nagy ügyteher miatt egyre gyakoribbá váltak a hiányosan vagy rosszul kitöltött megkeresések, amik miatt a megkeresett tagállamok negatív választ adtak (ha egyáltalán volt kapacitásuk választ adni). Ha csak azt nézzük, hogy 2014-ben a magyar dublini osztályon körülbelül 8000, 2015-ben pedig 43 000 bejövő megkeresés érkezett úgy, hogy az ügyintézők száma nem változott hasonló arányban, akkor érthető, hogy a Magyarországhoz hasonló leterheltségű tagállamok képtelenek voltak megfelelően alkalmazni a rendeletet.

A dublini rendszer nem a felelősség méltányos elosztásáról szól („fair sharing of responsibility”). A felelősség pontosan azokat a tagállamokat terhelte, akik már amúgy is komoly kapacitáshiánnyal küzdöttek a regisztráció terén is. Nemcsak a személyi állományban voltak hiányosságok, a befogadási körülmények sem több ezer ember elszállásolására voltak kialakítva. A túl sok menedékkérő már megnehezítette és lelassította a felelős tagállam meghatározására szolgáló eljárást. De még ha a felelős tagállamot sikerült is meghatározni, a dublini eljárás végére kiderült, hogy a felelős tagállamban olyan mértékű hiányosságok vannak, amelyek miatt az adott menedékkérőt nem lehet visszaküldeni abba a tagállamba. Így volt ez éveken keresztül Görögországgal,⁵ ahová 2011 után nem lehetett visszaküldeni menedékkérőket, de hasonló nehézségekkel küzdött Bulgária és hazánk is. Több tagállam, mint például Németország, Olaszország és Magyarország nem is volt képes a Rendelet megfelelő

5 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-case-law/case-mss-v-belgium-and-greece-application-no-3069609_en (2017. 09. 10.)

alkalmazására a mérhetetlen fokú leterheltség és ügyteher miatt. Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy még ha a Rendelet pontos betartása, a családi kapcsolatok figyelembe vétele hozzájárulna az egyenlőbb terhekhez, a tagállamokra nehezedő ügyteher miatt oly mértékben vált egyenlőtlennek az elosztás, hogy az jóformán mindenkiben indulatokat szült. A tanulmány arra is rámutat, hogy már pusztán a *dublini eljárás lefolytatása késlelteti a menedékkérők számára a menekültügyi rendszerhez való hozzáférést*. Akár 11 hónap is eltelhet, mire a felelős tagállam részére visszaadják, ez pedig ismételt a másodlagos migrációhoz járul hozzá.

A tanulmányból kiderül az is, hogy *a tagállamok nem feltétlenül követik a Rendelet által lefektetett hierarchiát*. Ez persze nem feltétlenül a tagállamok hibája. Könnyen lehet, hogy a menedékkérő még azelőtt eltűnt, hogy a meghallgatására sort tudtak volna keríteni, így természetesen az sem derülhetett ki, hogy családtagjai vannak más tagállamban.

A tagállamok rendkívül kevés sikeres transzfert hajtanak végre, ami szintén a rendszer hiányosságát mutatja. A transzfer sokszor azért hiúsul meg, mert a menedékkérő eltűnik. Szintén az átadás megghiúsulását eredményezi, ha a kérelmező az átadó végzéssel szemben felülvizsgálati kérelemmel él, és a bíróság a kérelmező számára kedvező döntést hoz (például azért, mert a felelős tagállamban nem megfelelőek a befogadási körülmények), így a kérelmezőt nem lehet a felelős tagállam részére visszaadni.

A rendszer hiányosságai közé tartozik az is, hogy *a tagállamok menekültügyi rendszereiben nagy különbségek vannak*. Hiába adnak útmutatást a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) alá tartozó direktívák, különbség van aközött, hogy hogyan értelmezi azokat egy-egy tagállam. Mivel a tagállamok gazdasági és társadalmi helyzetében is különbségek vannak, természetesen óriási az eltérés aközött, ha Bulgária teljesíti például a Befogadási irányelvben rögzített minimumkövetelményeket, mint ha mondjuk Svédország.

A rendszer hatékonyságát csökkentik tehát *a hosszú határidők*. Ugyanakkor a tanulmány szerint a Dublin III felgyorsította az eljárást a Dublin II-höz képest, amely kétségbevonhatatlan tény, de még mindig próbára teszi a menekültügyi eljárásban érintett személyek (ide értve az ügyintézőket is) türelmét. Az sem rövidíti az eljárást, ha állandó a menedékkérők magas száma, mert akkor a hibalehetőség is nagyobb (például rosszul rögzített ujjnyomat, rosszul rögzített adatok stb.), ami megnehezíti a személyek későbbi azonosítását, következképp a felelősség meghatározását is egy ilyen esetben.

A rendszer azt sem veszi figyelembe, hogy a kapacitáshiánnyal küzdő tagállamok *nem feltétlenül tudják megadni a védelemnek azt a fokát, amelyre a menedékkérő rászorul*.

A tanulmány arra is rámutat, hogy *a dublini rendszer fenntartása rendkívül magas költségekkel jár*. A tagállamoknak gondoskodniuk kell a dublini egységen dolgozók fizetéséről, de komoly összegbe kerül a DubliNet elektronikus levelezőrendszer és az Eurodac rendszer üzemeltetése is, nem is beszélve az egyéb, üzemeltetéshez kapcsolódó költségekről. Óriási összegeket emészt fel a menedékkérők felelős tagállamba történő utaztatása, a menedékkérők őrizetben tartása vagy elszállásolása, és a felülvizsgálati ügyek költségei is az államot terhelik. Szintén nem lehet megkerülni a befogadáshoz kapcsolódó költségeket (elhelyezés, pénzügyi támogatás a menedékkérőknek,

egészségügyi és oktatási költségek). Amennyiben a kérelmet elutasítják, a tagállam visszaküldi a származási országba a külföldit. Ennek is komoly anyagi vonzata van.

A dublini rendszer reformja

A sok negatív válasz, a menedékkérők „odébb pöckölése”, a felelősség megtagadása valójában csak újabb tünete a dublini rendszer betegségének, amely a szélső tagállamokra egyre nagyobb terheket rótt, de próbára tette a többi uniós államot is. A *Dublin* nem a szőnyeg alá, hanem a szőnyeg szélére söpri a menedékkérőket, ahová közben újabb és újabb tömegek érkeznek, míg végül elviselhetetlenné nem válnak a körülmények. A Dublin egyenlőtlené vált, nem veszi figyelembe a menedékkérők érdekeit, de a tagállamokra sincs tekintettel. A rengeteg meg nem valósult átadás rengeteg meg nem vizsgált kérelmet is jelent, kallódó menekülteket, többszörös menedékkérelmet, másodlagos migrációt, vagyis mindazt, aminek megfékezésére a dublini rendszer létrejött.

A Bizottság 2016. áprilisi közleményében⁶ rámutatott dublini rendszer legfőbb hiányosságaira, és kijelölte azt az útvonalat, amely mentén a módosításokat végre lehetne hajtani. A Bizottság közleménye célkitűzésként fogalmazta meg a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiigazítását, a menedékkérők igazságos elosztását, szolidaritást és igazságos felelősségbiztosítást. Másik cél az Eurodac-rendszer megerősítése és az uniós menekültügyi rendszeren belüli konvergencia fokozása, mert a tagállamok menekültügyi rendszereiben rejlő különbségek fokozzák a másodlagos migrációt, amelyet megállítani szeretnének.

A dublini rendszer reformjára 2016 májusában született javaslat,⁷ amely a fent említett közlemény célkitűzéseivel van összhangban. A Bizottság 2016. május 4-én kiadott sajtóközleménye⁸ szerint a reform célkitűzése, hogy „... a menedékjog iránti kérelmek tagállamok közötti elosztására méltányosabb, hatékonyabb és fenntarthatóbb rendszert alakítsunk ki”. A Dublin IV célja, hogy minél gyorsabb hozzáférést biztosítson a menekültügyi rendszerhez, és minél inkább megfékezze a másodlagos migrációt.

A Dublin IV nem különbözne elődjétől abban, hogy a menedékkérők ügyében a felelős tagállam az lenne, ahol először léptek be az unió területére vagy kértek menedékjogot (kivéve, ha családtagjuk él az unió területén). Ez azt jelenti, hogy a terhek nagy része továbbra is a szélső tagállamokon lenne, de az új rendelet szerint „... méltányossági mechanizmus biztosítja majd, hogy egyetlen tagállam menekültügyi rendszerére se nehezedjen aránytalan nyomás”.

A Dublin IV új elemként a „... szolidaritáson alapuló, méltányosabb rendszer” bevezetését tűzi ki célul, amelynek eszköze egy korrekciós elosztási mechanizmus lenne,

6 Lásd: COM(2016)197, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformja és az Európába jutás legális lehetőségeinek javítása felé <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&qid=1462281571357&from=HU> (2017. 09. 10.)

7 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF> (angol nyelven) (2017. 09. 10.)

8 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_hu.htm (2017. 09. 10.)

amelyet más néven méltányossági mechanizmusnak hívnak. Ez a mechanizmus kívánja felváltani a Dublin III rendelet 33. cikkében leírt „... a korai előrejelzésre, a készségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmust”.

A rendszer figyelembe venné, hogy a tagállamok milyen erőfeszítéseket tettek a nemzetközi védelemre szorulóknak közvetlenül egy harmadik országból való áttelepítése terén. Ez az intézkedés hivatott ösztönözni azt, hogy a harmadik országbeli állampolgárok inkább legális úton próbáljanak eljutni Európába.

A Dublin IV még rövidebb határidőket vezetne be a megkeresések kiküldetésére és a válaszára, a menedékkérő átadására, és fellépne a felelősség elkerülésével szemben. Az átvétel iránti megkeresések kiküldetésére és megválaszolására is egy hónapos időtartamot ír elő, a visszavétel iránti megkeresések helyett csak visszavételről történő értesítéseket küldene a megkereső tagállam a felelős tagállamnak, mivel a Dublin IV-ből eltörlik a felelősség megszűnéséről szóló cikket, és ezzel a felelősség örökké tartóvá válik. Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy ha a külföldi elhagyja a tagállamok területét, és csak évek múlva lép be ismét, akkor is ugyanaz a tagállam lenne köteles megvizsgálni a menedékkérelmét. Minden felelős tagállam köteles lenne átvenni a menedékkérőt, nem lenne kibúvó alóla. A felelősség nem szállna át más tagállamra sem. A határidő-mulasztás nem eredményezné a felelősség átszállását, kivéve az átvétel iránti megkeresést, mert abban az esetben, ha a megkereső tagállam kicsúszik az egy hónapos határidőből, felelőssé válik. Ugyanakkor, ha egyszer beáll a felelőssége, akkor örökre ő lesz a felelős tagállam. Az átadással szemben a kérelmezőnek 15 napja áll rendelkezésre, hogy felülvizsgálati kérelmet nyújtson be. A jogorvoslat azonnali felfüggesztő hatállyal bírna.

A Dublin IV kötelezettségeket is megfogalmaz a potenciális menedékkérők számára: ott kell, hogy benyújtsa a kérelmét, ahol elsőként az unió területére lépett. Aki nem tesz ennek eleget, annak a kérelmét gyorsított eljárásban bírálják el. A Dublin IV előírja azt is, hogy a másodlagos migráció elkerülése céljából a menedékkérők csak a befogadás anyagi feltételeire⁹ lennének jogosultak.

A menedékkérő kötelezettsége az is, hogy együttműködjön a tagállam hatóságaival. Ha nem működik együtt, akkor az az eljárására vonatkozóan következményekkel járhat (például ha nem értesíti a tagállamot időben bizonyos információkról, akkor azokat az információkat később nem tudják elfogadni). Ezzel azt kívánják elérni, hogy a menedékkérők újabb és újabb információk „csepegtetésével” ne tudják az indokolatlannál hosszabbra nyújtani az eljárásukat.

A Dublin IV rögzítené azokat a feltételeket is, amelyek mentén jobban meghatározható a gyermek mindenképp felett álló érdeke. A módosítás újítása, hogy a testvért is bevette a családtag fogalma alá. Ez a gesztus az integrációt kívánja segíteni, és megfékezni a másodlagos migrációt. A Dublin IV a családtag esetében enyhébb: nem szükséges feltétel az, hogy a családi kapcsolat már a származási országban is fennálljon. A tranzit-országban létrejött családi kapcsolat is teljes értékű családi kapcsolatnak tekinthető.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32013L0033&from=HU>
(Befogadási irányelv, 2017. 09. 10.)

Az a tagállam, ahol a kérelmet benyújtotta, és megállapítja, hogy mely tagállam felelős a menedékkérelem elbírálásáért, egyben azt is megállapítja, hogy elfogadható-e a menedékkérelem. Gyakorlatilag gyorsított eljárásban dönt arról, hogy az adott személy jogosult-e nemzetközi védelemre.

A Dublin III preambuluma tartalmazza, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak nem tartoznak a Rendelet hatálya alá. Ez azt jelenti, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak átadására nem dublini eljárás keretében, hanem a tagállamok közti visszafogadási egyezmények által van lehetőség. A Dublin IV beveszi őket a hatálya alá, hogy vissza lehessen adni a „felelős” tagállamnak, ezzel is csökkenteni kívánja a másodlagos migrációt.

A Dublin IV eltörölné a korai előrejelző, készségi és válságkezelési mechanizmust is, mivel ennek feladatát az Európai Menekültügyi Ügynökség alá helyezné. A szakértői munka egységesebbé tétele érdekében létrejönne a dublini egységek hálózata is.

A dublini rendszer reformjának értékelése

A reformjavaslaton egyértelműen érződik, hogy az ICF International által készített, a dublini rendszer alkalmazásáról szóló kutatás eredményeire épült. Azokat a problémákat célozza a reformtervezet, amelyeket a tanulmány is részletesen bemutatott.

A reformjavaslat egyik legnagyobb előrelépése, hogy kritikusan szemléli a dublini rendszert, és elismeri, hogy nem alkalmazható olyan körülmények között, amelyek 2015-ben álltak elő. Az önkritika dicséretes, de a reformjavaslatból más is kiolvasható: az a nyomás, ami alatt a Bizottság állt. A Bizottságtól várta minden tagállam, hogy valamilyen megoldással álljon elő. A Bizottság pedig a tanulmányban összefoglalt problémákra „gyorsan kitalált valamit”, de hiányzik belőle az az alaposág, megfontoltság, és kidolgozottság, ami a Dublin II-t Dublin III-má alakította.

A reform központi eleme a másodlagos migráció megfékezése, amelyet a jogalkotók szerint a tagállamok menekültügyi rendszereiben lévő különbségek váltanak ki. Nyilvánvalóan nem alaptalan a feltételezés, de tévedés lenne azt gondolni, hogy a menedékkérők nem a migrációs burokok (ti. az emberi és a kapcsolati tőke) miatt választanak egy adott célországot. Nagyobb a vonzóereje annak az országnak, ahol több az ismerős, ahonnan már hallott tapasztalatokat, ahol van kitől segítséget kérni. Ezeket a tényezőket a reformjavaslat nem veszi figyelembe.

A reformjavaslat nem változtatott azon, hogy a teher a szélső tagállamokra nehezedik. Bár az elosztási mechanizmus célja az, hogy a terheket egyenlőbben eloszák a tagállamok közt, a javaslat egy bonyolult módszert vezetne be a terhek elosztásához, amelynek alkalmazása nem tűnik sem gyorsabbnak, sem jobban érthetőbbnek, sem kivitelezhetőbbnek a jelenleg érvényben lévő szabályozásnál. Az allokációs mechanizmus csak ideiglenes megoldást nyújtana, és azt is csak akkor, ha nagy teher van egy-egy tagállamon.

Nem tér ki a reformjavaslat arra, hogy az allokációs mechanizmus keretében ideiglenes átvett menedékkérőket visszaadják-e a felelős tagállamnak a túlterheltség időszakában is (amely kiváltotta az allokációs mechanizmus életbe léptetését), vagy felfüggesztik a transzfert a felelős tagállamba a körülményekre tekintettel.

Az újraelosztási mechanizmussal kapcsolatosan a legfőbb problémát a menekültügyi rendszerek eltérő volta jelenti. Minden tagállam gyakorlata más, és a különböző menekültügyi rendszerek (eltérő határidőkkel, bírósági eljárási sajátosságokkal, nemzeti sajátosságokkal, stb.) miatt az újraelosztási rendszer még nehezebben megvalósítható, mint a Dublin III. A Dublin IV hatékony megvalósításához a menekültügyi rendszerek egységessége is szükséges lenne, nem elég csak közelíteni azokat egymáshoz.

Nem ad egyértelmű választ a javaslat arra, hogy hogyan tudná csökkenteni az allokációs mechanizmus a tagállamokra nehezedő nyomást, mennyiben tudná ez csökkenteni a munkaterhet, hogyan járulna hozzá a kérelmek alaposabb vizsgálatához vagy hogy milyen szakértői gárda felelne a végrehajtásért. A javaslat nem tér ki arra sem, hogy hogyan vélik megvalósíthatónak ezt a mechanizmust annak fényében, hogy több tagállam (pont a leginkább leterheltek) évek óta képtelenek maradéktalanul eleget tenni a statisztikai adatok szolgáltatására vonatkozó követelményeknek, márpedig a rendszer pont azokra az adatokra építene, amelyeket nem tudnak szolgáltatni.

Egy ilyen bürokratizált javaslat aligha tudná gyorsítani az eljárást. Az allokációs mechanizmus kapcsán az is felmerül kérdésként, hogy a tagállamok mi alapján választják azt az x számú menedékkérőt, akit át kell venniük a rendelet értelmében. Válogathatnak egyáltalán? Egységes menekültügyi szabályozás híján hogyan kívánják orvosolni a menekültügyi rendszerek sztenderdjeiben meglévő különbségeket, beleértve az elismerési küszöbök eltérő voltát is?

A Dublin IV végrehajtásához és a végrehajtás ellenőrzéséhez szükséges lenne egy nagyobb befolyással bíró ellenőrző szervre. A Bizottság ebből a célból is javasolja az Európai Menekültügyi Ügynökség létrehozását, de az erre vonatkozó javaslat mégsem ruházza fel olyan speciális jogokkal az ügynökséget, amely gyakorlatilag kikényszeríthetné a tagállamokból a rendelet végrehajtását.

Nem kétséges, hogy a felelősség megszűnése (és főleg az azzal kapcsolatos szándékos vagy nem szándékos félreértések) alkalmat adnak a tagállamoknak arra, hogy elutasítsák a megkeresést, vagy hogy más tagállam váljon felelőssé. Ugyanakkor a felelősség megszűnésének eltörlése tovább növeli a terhet a felelős tagállamokon (akik most is az unió szélső tagállamai).

Üdvözlendő, hogy a határidők lerövidítése céljából a Bizottság az átadó végzéssel szembeni felülvizsgálatra 15 napot ír elő. Ugyanakkor emberi jogi szervezetek fel szólalhatnak ellene,¹⁰ mivel túl rövid határidőnek vélik a 15 napot. Másrészt, bár ez a szabályozás lerövidítené azt az időt, ami alatt eldől, hogy a kérelmező él-e jogorvoslattal, a bírósági eljárások a tagállamokban még mindig eltérőek mind a hosszukat, mind a jellegüket tekintve.

A Dublin IV nem orvosolja a Dublin III legnagyobb baját, nevezetesen azt, hogy a teher továbbra is a külső tagállamokra helyeződik. A Dublin IV jelenlegi formájában nem tesz javaslatot arra, hogy hogyan lehetne csökkenteni a külső tagállamokra nehezedő terhet – sőt, a felelősség áthárulásának eltörlésével csak még inkább növeli azt.

10 <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> (page 5) (Angol nyelven) (2017. 09. 10.)

A javaslat egyik legtöbb vitát gerjesztett része az allokációs mechanizmus. Nem minden tagállam ért egyet a menedékkérők kötelező elosztásával. Vannak tagállamok, amelyek szerint ennek önkéntes alapon kellene működnie. A Bizottság javaslata, mely szerint az allokáció alól évente egy alkalommal mentességet lehet kérni egy bizonyos pénzösszeg befizetésével, (250 000 euró) szintén megvalósíthatatlannak tűnik. Ez a pénzösszeg annyira magas, hogy bizonyos tagállamok nem engedhetik meg maguknak, hogy kifizessék – így a jobb gazdasági helyzetben lévő tagállam számára kedvezőbb ez a lépés. Az allokációval kapcsolatos javaslat egyik legfontosabb kérdése, hogy mi garantálja azt, hogy a menedékkérő valóban abban a tagállamban marad majd, amely felel érte. Ha a menedékkérők a jelenlegi rendszerben sem maradnak abban a tagállamban, amely az eljárásukat lefolytatja, akkor hogyan tudná garantálni az új rendszer, amely csupán kötelezné arra, hogy benyújtsa a kérelmet az első tagállamban, amelybe belép?

A javaslat nem veszi figyelembe sem a menedékkérők, sem a tagállamok szándékát. A Dublin IV elsiklik a másodlagos migráció mögött rejlő okok felett, és a tagállamokra is egy olyan megoldást kényszerít, amely nem mindenkinek van ínyére. A menedékkérőt egy zsák (forró) krumpliként kezeli a Dublin IV, feltételezve, hogy ahová letesszük, ott is fog maradni. A Dublin III tapasztalatai azt mutatják, hogy ha egyáltalán meg is valósul a menedékkérők átadása a felelős tagállamnak, a menedékkérő a sikeres transzfert követően ismét felbukkanhat később egy másik – akár az átadást végrehajtó – tagállamban. A sikeres integrációhoz befogadó tagállam kell, és olyan migráns, aki el tudja képzelni a jövőjét abban az országban. Ehhez a Dublin IV nem járul hozzá.

Nem kell, hogy a Dublin IV lehetővé tegye a menedékkérők számára, hogy megválasszák, melyik tagállam vizsgálja meg a kérelmét, de azt be kell látni, hogy jelenlegi és a tervezett szabályozás túlságosan szűk keretet szab mind a menedékkérők, mind a tagállamok számára, emiatt pedig nyilvánvalóan nem érheti el a célját.

Mivel a menedékkérők nem valószínű, hogy változtatnak a gyakorlatukon, preferenciájukon, és a tagállamok attitűdje is változatlan marad, a Dublin IV nem nyújt „vigaszt” a problémákra.

A reformfolyamat egyelőre megrekedt, ami vélhetően annak köszönhető, hogy a javaslatot nem fogadták osztatlan sikerrel sem a tagállamok, sem a nemzetközi szervezetek. Az is tény, hogy most kicsit „hátra is dőlt” a Bizottság, mert a Törökországgal kötött megállapodás¹¹ következtében a Görögországba érkező menedékkérők száma drasztikusan csökkent, továbbá a „Migráció a közép-mediterrán útvonalon – A migrációs áramlás kezelése, életmentés” című közleményben¹² a Bizottság megfogalmazta a migráció csökkentésének célkitűzését is.

11 <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (magyar nyelven, 2017. 09. 14.)

12 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-134_hu.htm (magyar nyelven, 2017. 09. 14.)
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf (A közlemény teljes szövege angol nyelven) (2017. 09. 14.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- COM (2008) 820 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (angol nyelven) <http://www.refworld.org/docid/493e8e3a2.html> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet] hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítását, valamint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek azonosítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről (átdolgozás) COM(2016) 272 final 2016/0132(COD) (magyar nyelven) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0272&from=EN> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- Stockholmi Program - A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (magyar nyelven) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.115.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2010:115:FULL (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- Tamperei következtetések (Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions) (angol nyelven) <http://www.refworld.org/docid/3ef2d2264.html> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- UN Convention on the Rights of the Child, Committee on the Rights of the Children: General Comment No 14 (2013) on the rights of the child to have their best interest taken into consideration (angol nyelven) http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- EU Migrációs Agenda (angol nyelven) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- A Bizottság tájékoztatója a dublini rendszerről, EC DG Migration and Home Affairs, Country responsible for asylum application (Dublin) (angol nyelven) https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- COM(2016) 468 final, 2016/0225(COD) Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós áttelepítési keret létrehozásáról, valamint az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (magyar nyelven) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- JRS Europe, Protection Interrupted, The Dublin's regulation impact on asylum seekers' protection, June 2013 (angol nyelven) https://www.jrs.net/assets/publications/file/protection-interrupted_jrs-europe.pdf (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- ECRE comments Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member States responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (recast), Information note, March 2015 (angol nyelven) <http://www.refworld.org/docid/552254094.html> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016) 270 (angol nyelven) <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- Vonatkozó hatályos jogszabályok:*
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0700080.tv (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- 604/2013/EU Rendelet (Dublin III) (magyar nyelven) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- 603/2013/EU Rendelet (Eurodac II) (magyar nyelven) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013R0603> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (magyar nyelven) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (utolsó letöltés: 2018. 05. 29.)